

TAGUNG

Nach der Krise ist vor der Krise – die ‚Flüchtlingskrise‘ als Herausforderung für den Zusammenhalt in der EU

*Yvonne Braun**

Mehr als 1,3 Millionen Flüchtlinge wurden 2015 in der Europäischen Union registriert, 476.510 davon reichten einen Antrag auf Asyl in Deutschland ein. Dabei war der Trend der Antragszahlen in der Europäischen Union und in Deutschland identisch: Während im Frühjahr 2015 noch ein Rückgang der Asyl-antragszahlen zu verzeichnen war, stiegen diese im Verlauf des Jahres stetig an, bis sie im Oktober ihren Höchstwert erreichten. EU-weit hatte sich im Vergleich zum bisher niedrigsten Wert im April die monatliche Anzahl der Anträge im Oktober 2015 fast verdreifacht, in Deutschland verdoppelt.¹

Die herausragend hohen Zahlen im Herbst 2015 gingen – auch im Zusammenhang mit der vermehrten Berichterstattung in den Medien – als ‚Flüchtlingskrise‘ in den allgemeinen Sprachgebrauch ein. In der Tat stellt diese die Europäische Union sowie die einzelnen Mitgliedstaaten auch heute noch vor vielfältige Herausforderungen: die organisatorische Bewältigung des Flüchtlingsstroms, die Verteilung der Flüchtlinge, die Sicherung der Außengrenzen, die Bekämpfung der Fluchtursachen, die Reform der europäischen Asylpolitik sowie innenpolitische Auswirkungen, die in manchen Mitgliedstaaten die Entwicklung von rechtsextremen und europaskeptischen Tendenzen förderten.

Die Europäische Union und die Herausforderungen der Flüchtlingskrise – Deutsche Ansätze und Initiativen

Jahrestagung des Instituts für Europäische Politik (IEP) in Zusammenarbeit mit dem Wissenschaftlichen Direktorium des IEP und dem Arbeitskreis Europäische Integration (AEI)

Mit freundlicher Unterstützung der Vertretung der Freien Hansestadt Bremen beim Bund. Gefördert durch das Auswärtige Amt und kofinanziert durch die Europäische Union.

29./30. September 2016, Berlin

Begrüßung und Eröffnung

Ulrike HILLER, Staatsrätin, Bevollmächtigte der Freien Hansestadt Bremen beim Bund, für Europa und Entwicklungszusammenarbeit, Berlin

Prof. Dr. Michael KREILE, Humboldt-Universität zu Berlin; Vorsitzender des Wissenschaftlichen Direktoriums, Institut für Europäische Politik (IEP), Berlin

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Peter-Christian MÜLLER-GRAFF, Universität Heidelberg; Vorsitzender des Vorstandes, Arbeitskreis Europäische Integration (AEI), Berlin

* Yvonne Braun, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Institut für Europäische Politik, Berlin.

1 Eurostat: Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Monthly data (rounded), Stand 5.10.2016, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/migr_asyappctzm (letzter Zugriff: 11.10.2016).

Um diese Herausforderungen in einem interdisziplinären Umfeld zu diskutieren, kamen am 29. und 30. September 2016 über 80 VertreterInnen aus Wissenschaft, Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft in der Vertretung der Freien Hansestadt Bremen beim Bund zusammen und nahmen an der vom Institut für Europäische Politik (IEP) in Zusammenarbeit mit dem Wissenschaftlichen Direktorium des IEP und dem Arbeitskreis Europäische Integration (AEI) veranstalteten Jahrestagung teil. Parallel dazu fand erstmals das „Junge Wissenschaftliche Direktorium“ statt, das sich insbesondere an NachwuchswissenschaftlerInnen richtete, die sich im Rahmen dieser neu geschaffenen Plattform über die vielfältigen Debatten zur Zukunft der Europäischen Union austauschten.

Die Aktualität der ‚Flüchtlingskrise‘

Eingangs unterstrichen *Ulrike Hiller* und *Michael Kreile* die politische Aktualität und Bedeutung des Themas der Tagung im Hinblick auf die Zukunft der Europäischen Union. *Peter-Christian Müller-Graff* verwies dabei auf Jean-Claude Junckers Rede zur Lage der Union vom 14. September 2016, in der dieser im Zuge seines Plans „hin zu einem besseren Europa – [e]inem Europa, das schützt, stärkt und verteidigt“ neue Investitionsinitiativen für Afrika und die EU-Nachbarschaft, die Verstärkung des Schutzes der Außengrenzen durch die Schaffung einer neuen europäischen Grenz- und Küstenwache sowie eine europäische Strategie für Syrien forderte. Er adressierte damit Themen, die in engem Zusammenhang mit der Flüchtlingsproblematik stehen.² Neben der politischen Aktualität des Themas wies Müller-Graff auf dessen Tragweite für die europäische Integration hin. Ein kooperativer Umgang der Mitgliedstaaten miteinander, der sich im Hinblick auf die Flüchtlingsproblematik jedoch

Flüchtlingskrise, Solidaritätsversprechen und Zukunft der EU

Vorsitz: Prof. Dr. Michael KREILE, Humboldt-Universität zu Berlin; Vorsitzender des Wissenschaftlichen Direktoriums, Institut für Europäische Politik (IEP), Berlin

Christoph WOLFRUM, Auswärtiges Amt, Berlin

Prof. Dr. Florian TRAUNER, Institute for European Studies, Department of Political Science, Vrije Universiteit Brussel

Prof. Dr. Gerda FALKNER, Universität Wien

Dr. Annegret BENDIEK, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

Deutsche und europäische Rechtsgrundlagen der Asyl- und Flüchtlingspolitik

Vorsitz: Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Peter-Christian MÜLLER-GRAFF, Universität Heidelberg; Vorsitzender des Vorstandes, Arbeitskreis Europäische Integration (AEI), Berlin

Michael TETZLAFF, Bundesministerium des Innern, Berlin

Dr. Jan SCHNEIDER, Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration GmbH (SVR), Berlin

Prof. Dr. Martin NETTESHEIM, Universität Tübingen

Prof. Dr. Friedemann KAINER, Universität Mannheim

Ökonomische Dimensionen der Flüchtlingsbewegungen

Vorsitz: Prof. Dr. Ansgar BELKE, Universität Duisburg-Essen

Elisabeth KOTTHAUS, Vertretung der Europäischen Kommission in Deutschland, Berlin

Prof. Dr. Christian DREGER, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin

Prof. Dr. Friedrich HEINEMANN, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim

2 Europäische Kommission: Rede zur Lage der Union: Hin zu einem besseren Europa – Einem Europa, das schützt, stärkt und verteidigt. Straßburg, 14. September 2016, SPEECH/16/3043.

oft als schwierig erweise, sei entscheidend für die innere Kohäsion der Europäischen Union. Die Jahrestagung hebe dabei deutsche Ansätze und Perspektiven zur ‚Flüchtlingskrise‘ besonders hervor, da Deutschland neben Frankreich die Hauptverantwortung für das Gelingen der europäischen Integration trage. Nicht zuletzt sei das Flüchtlingsthema auch für die Wissenschaft aktuell, da es Möglichkeiten zur multidisziplinären Diskussion an der Schnittstelle von Rechts-, Wirtschafts- und Politikwissenschaft biete, welche sich in der Ausgestaltung der sich anschließenden Panels zeigten.

Die EU als Solidargemeinschaft?

Im ersten Panel wurde Bezug genommen auf die innere Kohäsion der Europäischen Union. Dabei wurden die Frage nach der Existenz und dem Ausmaß der Solidarität unter den Mitgliedstaaten sowie deren Bedeutung für die Zukunft der Europäischen Union diskutiert. Die PanelistInnen schilderten anhand verschiedener Beispiele aus der Geschichte der Union, wo die Solidarität innerhalb der Gemeinschaft an ihre Grenzen stößt. *Florian Trauner* sprach in diesem Zusammenhang vom Dublin-Regime, das geschaffen wurde, um klar bestimmen zu können, welcher EU-Mitgliedstaat für die Bearbeitung eines Asylanspruchs zuständig ist. Seit Ausbruch der Wirtschaftskrise habe sich jedoch gezeigt, dass von der Krise stark betroffene Länder wie Griechenland sich mit großen Problemen konfrontiert sahen, ein funktionierendes Asylsystem aufrechtzuerhalten. Dadurch wurde die Verteilung von Flüchtlingen in der Europäischen Union immer unausgewogener, womit das Konzept der Solidarität im Dublin-Regime immer mehr an seine Grenzen stoße. *Gerda Falkner* setzte mit ihrer Darstellung früher an und schilderte anhand der Integrationschritte im Laufe der Geschichte der Europäischen Union, wie nie das höchstmögliche Maß an Solidarität ausgeschöpft wurde.

Abendansprache

Richard Nikolaus KÜHNEL, Vertretung der Europäischen Kommission in Deutschland, Berlin

Flüchtlingskrise und Innenpolitik: Deutschland, Frankreich und Großbritannien im Vergleich

Vorsitz: Prof. Dr. Timm BEICHELT, Europa-Universität Viadrina, Frankfurt (Oder)

Dr. Peter PTASSEK, Auswärtiges Amt, Berlin

Prof. Dr. Gesine SCHWAN, HUMBOLDT-VIADRINA Governance Platform, Berlin

Prof. Dr. Joachim SCHILD, Universität Trier

Almut MÖLLER, European Council on Foreign Relations, Büro Berlin

Prof. Dr. Daniel GÖLER, Universität Passau

Der Beitrag der EU zur Stabilisierung der äußeren Peripherie

Vorsitz: Dr. Katrin BÖTTGER, Institut für Europäische Politik (IEP), Berlin

Dr. Barbara LIPPERT, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

Dr. Nicole KOENIG, Jacques Delors Institut – Berlin

Schlussfolgerungen

Julian PLOTTKA, Institut für Europäische Politik (IEP), Berlin

Dr. Katrin BÖTTGER, Institut für Europäische Politik (IEP), Berlin

Prof. Dr. Michael KREILE, Humboldt-Universität zu Berlin; Vorsitzender des Wissenschaftlichen Direktoriums, Institut für Europäische Politik (IEP), Berlin

Junges Wissenschaftliches Direktorium: Alternative Europa!

Workshop-Moderation:

Constanze AKA, Institut für Europäische Politik (IEP), Berlin

Julian PLOTTKA, Institut für Europäische Politik (IEP), Berlin

Angelika SCHENK, Universität Bremen

Selbst in Zeiten des ‚permissive consensus‘ bei den Verhandlungen zu den Römischen Verträgen und später in den 1980er Jahren wurde beispielsweise nie das volle Potenzial der sozialen Dimension des Binnenmarkts umgesetzt. Des Weiteren verwies Falkner auf die von Liesbet Hooghe und Gary Marks postulierte Phase des Postfunktionalismus,³ in der die europäische Integration stärker als zuvor politisiert sei. Die Debatte über die Integration werde Teil der teilweise unsachlichen Massenpolitik, bei der Fragen nach der eigenen Identität und die Durchsetzung der eigenen Interessen betont würden und somit der kooperativen Handlungsbereitschaft im Wege stünden. *Annegret Bendiek* hob in Zeiten des Postfunktionalismus vor allem die Bedeutung des Vertrags von Lissabon hervor, der besondere Erwartungen an die europäische Integration weckte, die später nie erfüllt werden konnten. Unter einem Deckmantel der Solidarität standen nach wie vor die eigenen Interessen im Vordergrund, was Bendiek schlussfolgern ließ, ein Europa der Solidarität hätte es bisher nie gegeben.

Als einen möglichen Schritt hin zu einer tatsächlichen Solidargemeinschaft verwies *Christoph Wolfrum* auf den Bratislava-Fahrplan der 27 EU-Mitgliedstaaten (ohne das Vereinigte Königreich) vom 16. September 2016, in dem Solidarität als Mittel, die EU-Staaten zusammenzuhalten, durch die Formulierung einer gemeinsamen Agenda besonders betont wird.⁴ Trauner führte den Vorschlag der Kommission bei den Verhandlungen zu ‚Dublin IV‘ an, einen verpflichtenden Verteilungsschlüssel für Flüchtlinge in der Europäischen Union einzuführen, und gab in diesem Zusammenhang jedoch die dadurch entstehende „Europäisierung mit der Brechstange“ zu bedenken. Darüber hinaus sah er auch Möglichkeiten für ein solidarisches Eu-

Begrüßung

Dr. Katrin BÖTTGER, Institut für Europäische Politik (IEP), Berlin

Dr. Frédéric KRUMBEIN, Arbeitskreis Europäische Integration (AEI), Berlin

Europa-Visionen finden zusammen Warm-up und Einführung

Alternative Europa?

Gruppen-Challenges zu den Themen Brexit und Europapopulismus

Alternative Europa!

Ergebnis-Präsentationen der Challenges sowie Diskussion und Ausblick

ropa außerhalb des Dublin-Systems wie beispielsweise ein Asylsystem ohne Zwang, in dem mehr auf die Bedürfnisse von Flüchtlingen eingegangen werde oder finanzielle Anreize zur Aufnahme von Flüchtlingen geschaffen werden. Bendiek sah keine andere Möglichkeit, als Solidarität zu einem gewissen Grad zu erzwingen, da das Solidaritätsverständnis der einzelnen Mitgliedstaaten zu unterschiedlich sei. Der Bratislava-Fahrplan habe sich bereits als Ergebnis von freiwilliger und erzwungener Solidarität gezeigt, indem er den Visegrád-Staaten die Möglichkeit zu flexibler Solidarität ‚à la carte‘ bot.

Kurzfristige nationale und langfristige europäische rechtspolitische Maßnahmen

Zu Beginn des zweiten Panels stellte *Michael Tetzlaff* die rechtspolitischen Maßnahmen dar, welche die deutsche Bundesregierung getroffen hatte, um kurzfristig die Funktion des Asylaufnahmesystems zu gewährleisten, als sich im Herbst 2015 angesichts des unerwarteten Ausmaßes des Flüchtlingszustroms die bestehenden Instrumente und Konzepte auf nationaler wie auf EU-Ebene als dysfunktional erwiesen. Das Erlassen gleich mehrerer Asylpakete, darunter unter anderem das Asyl-

3 Liesbet Hooghe/Gary Marks: A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus, in: *British Journal of Political Science* 1/2009, S. 1-23.

4 Europäischer Rat: Erklärung von Bratislava und Bratislava-Fahrplan, 16.9.2016, Dok. 517/16.

verfahrensbeschleunigungsgesetz mit dem Ziel einer schnelleren Bearbeitung von Asylanträgen, um anschließend je nach Entscheidung eine schnellere Integration oder Rückführung zu ermöglichen, zeuge von der Intensität der Bemühungen der Bundesregierung, die Dimensionen des Zustroms zu bewältigen.

Aufgrund der Tatsache, dass man annehmen müsse, dass die ‚Flüchtlingskrise‘ – anders als die Bezeichnung suggeriert – nicht nur ein temporäres Problem ist, sondern Deutschland und die Europäische Union auch noch über Jahre hinweg Ziel von Flucht und Migration und mit den dazugehörigen Herausforderungen konfrontiert sein werden, erkannte Tetzlaff, dass nationale Maßnahmen an ihre Grenzen kämen und europäische deshalb unerlässlich seien. In diesem Zusammenhang begrüßte er die Legislativpakete der EU-Kommission zur Reform der gemeinsamen Asylpolitik, die *Friedemann Kainer* näher erläuterte. Die Vorschläge enthielten im ersten Paket die Schaffung einer Europäischen Asylagentur sowie die Reform der Dublin-Verordnung mit dem Ziel, die Defizite bei der Umsetzung in einigen Mitgliedstaaten zu beseitigen. Aktuell gäbe es immense Unterschiede bei den Kosten für einen Flüchtling, die je nach Mitgliedstaat zwischen 500 und 60.000 Euro liegen. Das zweite Paket beinhalte vor allem Maßnahmen, um durch eine bessere Identifikation – wie beispielsweise die Erstellung eines Rückführungsdokuments – eine schnellere Rückführung zu ermöglichen. *Martin Nettesheim* griff den Begriff der Solidarität des vorangegangenen Panels auf und erläuterte, dass dieser in seiner moralischen Dimension rechtlich von den Mitgliedstaaten nicht abzuverlangen sei. Derartige Fragen seien schlichtweg in die Textur der europäischen Asylpolitik nicht eingearbeitet, womit diese auch ihre Beschränkungen habe.

Jan Schneider zeigte in diesem Zusammenhang die Möglichkeit der kooperativen Externalisierung des Flüchtlingsschutzes auf. Die-

se umfasse flüchtlingspolitische Maßnahmen der Europäischen Union oder eines Mitgliedstaates, an denen Behörden oder politische Entscheidungsträger eines Drittstaates beteiligt sind. Als Beispiel nannte er das Multi-Purpose Migrant Centre, welches in Niger im November 2015 mit Beteiligung der International Organisation for Migration, des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen und nigerianischen Behörden als Pilotprojekt eingerichtet wurde. Dieses multifunktionale Zentrum leiste in erster Linie aufklärerische Arbeit. Im Allgemeinen sieht Schneider wenig Chancen für die Externalisierung des Flüchtlingsschutzes, da es oft in Drittstaaten wie auch im Fall des Zentrums in Niger an den Voraussetzungen für die Annahme beziehungsweise Bearbeitung von Asylanträgen mangle.

Die Effekte der Migration auf die deutsche und europäische Wirtschaft

Bei der Integration von Flüchtlingen geht es nicht ausschließlich um Hilfe für die Betroffenen, sondern diese ist auch für die Gesamtheit der Bevölkerung in ihren Auswirkungen auf die europäische beziehungsweise nationale Wirtschaft entscheidend. *Elisabeth Kotthaus* und *Christian Dreger* kamen bei ihrer Darstellung der kurz- und langfristigen Effekte der Migration für die deutsche Wirtschaft darin überein, dass der Zustrom an Flüchtlingen kurzfristig gesehen eine einmalige Wachstumsbeschleunigung des Bruttoinlandsprodukts (BIP) von 0,2 bis 0,3 Prozent generieren, das BIP 2016 also um 1,9 anstatt 1,6 Prozent wachsen werde. Im Allgemeinen seien die kurzfristigen Effekte also positiv. Die mittelfristigen Effekte hingen von der Integration der Flüchtlinge in den nationalen Arbeitsmarkt ab. Dabei hätten makroökonomische Kosten-Nutzen-Analysen gezeigt, dass ein Flüchtling, je schneller er integriert wird, desto schneller auch einen Beitrag zum Wirtschaftswachstum leiste. Die langfristigen Effekte seien nur schwer abschätzbar. Es werde angenommen,

Flüchtlinge könnten unter bestimmten Voraussetzungen den demografischen Rückgang in Deutschland kompensieren.

Friedrich Heinemann betrachtete den Status quo und die Reform der gemeinsamen europäischen Asylpolitik und konstatierte ihr ein systembedingtes Gefangenendilemma, das es ihr unmöglich mache, die Probleme der ‚Flüchtlingskrise‘ zu lösen. Er beschrieb die europäische Asylpolitik als ein öffentliches Gut, welches die Europäer aufgrund ihrer gemeinsamen Werte bereitstellen wollen. Dabei hätten sie jedoch erkannt, dass man dieses öffentliche Gut auch konsumieren kann, wenn andere es bereitstellen, und sich so der finanziellen Verantwortung entziehen kann. Die Anreize für dieses ‚Freifahrerverhalten‘ beschrieb Heinemann als sehr groß. So würden aktuell nur sechs Mitgliedstaaten Flüchtlinge entsprechend ihren Kapazitäten aufnehmen. Daraus ergebe sich ein ‚race to the bottom‘, ein Eskalationsspiel des Sichgegenseitig-Unterbietens. Dieses Gefangenendilemma zerstöre die Funktionsfähigkeit der europäischen Asylpolitik und auch Appelle an die Solidarität brächten laut Heinemann an dieser Stelle nichts.

Deutschland, Frankreich und Großbritannien in der Krise geeint?

Beim Vergleich des innenpolitischen Umgangs Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens mit der ‚Flüchtlingskrise‘ kam nur wenig zu Tage, was die drei Länder eint. *Peter Ptassek* stellte für Deutschland den Aspekt der Kontrolle in den Fokus. Diesen griff *Daniel Göler* auf und erweiterte ihn um den Sicherheitsaspekt. Um der Bevölkerung ein Gefühl der Sicherheit geben zu können, seien restriktive Maßnahmen erlassen worden, doch selbst nach dem Höhepunkt der Zuwanderung im Herbst 2015 nahm das Bedürfnis nach Sicherheit nicht ab. Göler skizzierte die damit einhergehende Gefahr einer Spirale der Versicherheitlichung, sollte diese Empfindung der Bevölkerung von der Politik aufge-

griffen werden. Um dies zu verhindern, helfe nur die ‚Desecuritisation‘ durch Politisierung der Debatte, in der Problembereiche als Teil von politischen Verhandlungen adressiert werden. *Gesine Schwan* sieht die Gefahr, dass in Deutschland der Versuch, alles kontrollieren zu wollen, nur alles unsicherer macht, und schlägt einen kommunalen Ansatz zur Politisierung der Debatte vor. Mit Verweis auf die ‚Solidarität aus Eigeninteresse‘ auf europäischer Ebene könnten ihrer Meinung nach dort in nächster Zeit keine konstruktiven Lösungen gefunden werden. Auf kommunaler Ebene hingegen könne der Bevölkerung das Gefühl gegeben werden, etwas zu entscheiden und somit die Kontrolle zu haben.

Für Frankreichs Innenpolitik stehe ebenfalls der Sicherheitsaspekt im Fokus, jedoch vor einem anderen Hintergrund als in Deutschland, wie *Joachim Schild* beschrieb. Im Vergleich zu Deutschland sei Frankreich vom Ausmaß der ‚Flüchtlingskrise‘ wenig betroffen, gemessen an der Anzahl an Asylbewerbern. Entscheidend für die Wahrnehmung des Zusammenhangs von ‚Flüchtlingskrise‘ und Sicherheit sei vielmehr die Tatsache, dass zwei der Attentäter der Anschläge vom 13. November 2015 in Paris mit syrischen Pässen nach Frankreich kamen. Der Großteil der französischen Bevölkerung glaube, dass unter den ins Land kommenden Flüchtlingen auch Terroristen seien. Dementsprechend positioniere sich Frankreich auf EU-Ebene und unterstütze vor allem Initiativen zur Terrorismusbekämpfung. Die Umsetzung des permanenten Umverteilungsmechanismus, dem Frankreich im September 2015 noch zugestimmt hatte, wurde nach den Anschlägen im November wieder aufgehoben. Schilds zusammenfassende Einschätzung war, Frankreich würde wohl als Partner für zukünftige Europäisierungspläne kaum mehr zur Verfügung stehen.

Die ‚Flüchtlingskrise‘ wie in Deutschland oder Frankreich im Herbst 2015 gab es in Großbritannien nicht. *Almut Möller* stellte

dar, dass die Flüchtlingszahlen dort seit 2008 weitgehend stabil blieben, der Anteil der in Großbritannien gestellten Asylanträge innerhalb der Europäischen Union sei sogar gesunken. Die innenpolitische Debatte gestalte sich in Großbritannien demnach anders: Es gehe um die EU-Binnenmigration, die der für das Land so wichtigen Souveränität entgegensteht. Im Vorfeld des Referendums über den Verbleib des Landes in der Europäischen Union wurde diese Debatte von den Brexit-Befürwortern instrumentalisiert, um Anti-Europa-Stimmungen zu schüren, und habe somit zum Ausgang der Abstimmung beigetragen.

Die Grenzen der Europäischen Nachbarschaftspolitik

Im Hinblick auf die Stabilisierung der Peripherie wurde im letzten Panel die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) in den Blick genommen. Beide Panelistinnen sahen diese als mehr oder weniger gescheitert an. Laut *Barbara Lippert* sei es nur noch die bürokratische Logik, welche die ENP am Leben erhalte, darüber hinaus sei 12 Jahre nach ihrer Etablierung nur wenig übrig. Für sie sei die ENP an den politischen Realitäten der 16 Partnerstaaten gescheitert: Dieser habe seit Beginn eine klare Definition der Vorstellung davon gefehlt, wie der Raum der Nachbarschaft genau aussehen sollte. Ihrer Meinung nach war es nicht sinnvoll, die heterogenen Länder von Marokko bis Aserbaidschan mit der ENP in einen Rahmen zu setzen. Man hätte des Weiteren die innenpolitischen Konfliktstrukturen in den Ländern unterschätzt wie auch die geopolitische Konkurrenz der Europäischen Union mit anderen Einflussmächten in der Nachbarschaft. Dass die ENP ohne eine außenpolitische Dimension konzipiert wurde, zeige sich jetzt bei Krisensituationen in der Ukraine und Syrien. Die ENP könne dort allenfalls humanitäre Hilfe leisten, aber keinesfalls zur Konflikteindämmung und Sicherheit beitragen. *Nicole Koenig* griff die-

sen gescheiterten Sicherheitsaspekt auf und schilderte unter dem Stichwort der Politikkohärenz die Schwierigkeiten der ENP. Um sicherheitsstiftend wirken zu können, müssten auf strategischer Ebene die Ziele der ENP mit denen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) verknüpft werden sowie zur effektiven Umsetzung verschiedene Akteure. Hinter der ENP stünden jedoch mehr die Institutionen als die Mitgliedstaaten. Die unterschiedlichen Akteure und Instrumente seien sehr schwer auf einen Nenner zu bringen, was für Koenig die fehlende Funktionsfähigkeit der ENP erkläre.

Zusammenfassend wurde festgestellt, dass die ENP ein kaum entscheidender Faktor im außenpolitischen Konzept der Europäischen Union sei, aber dennoch wichtig für ein besseres Gelingen dessen, was noch als Nachbarschaftspolitik bezeichnet werden könne. Dazu sei eine stärkere Differenzierung unter den 16 Ländern der ENP unabdingbar ebenso wie das Ablegen der ‚geopolitischen Blindheit‘ und eine bessere Adressierung Russlands und der Türkei in der EU-Politik.

Die Frage nach der Zukunft der EU in Zeiten von Brexit und Europapopulismus

Parallel zur Jahrestagung fand erstmals das von IEP und AEI initiierte „Junge Wissenschaftliche Direktorium“ (JuWiDi) zum Thema „Alternative Europa!“ statt. Sein Ziel war es, den vielfältigen Debatten zur Zukunft der Europäischen Union, die derzeit in unterschiedlichen Zirkeln geführt werden, eine Plattform zum übergreifenden Austausch zu bieten. Sowohl für das Verhältnis von Zivilgesellschaft und Wissenschaft als auch zwischen unterschiedlichen Kreisen der zunehmend ausdifferenzier-ten Europastudien konstatierten die TeilnehmerInnen, dass eine gemeinsame Debatte zu den Zukunftsperspektiven der Europäischen Union, die über die jeweiligen institutionellen und persönlichen Netzwerke hinausreicht, gewinnbringend wäre.

Um herauszuarbeiten, welche Themen Gegenstand einer solchen Debatte sein sollten, wurden den 19 teilnehmenden NachwuchswissenschaftlerInnen und VertreterInnen zivilgesellschaftlicher Initiativen zwei Challenges zu den Themen Brexit und Europapopulismus gestellt. Aufgabe für alle vier Teams, die entweder eine Strategie für die Brexit-Verhandlungen oder eine Wahlkampagne für die nächste Europawahl erarbeiten sollten, war die Festlegung politischer Prioritäten und damit der Politikbereiche, die sie für in den nächsten Jahren am relevantesten erachten. Bei der Auswertung der Team-Präsentationen wurde jedoch schnell deutlich, dass eine Festlegung möglicher Debatten-Themen erst im Lichte eines konkreten Projektziels möglich ist. Der Festlegung dieses Ziels sowie darauf aufbauend der Themen und des Teilnehmerkreises des JuWiDi dient die Folgeveranstaltung im Dezember 2016.

Nach der Krise ist vor der/den Krise(-n)

Die Anzahl der in der Europäischen Union pro Monat gestellten Asylanträge ist seit Herbst 2015 zurückgegangen.⁵ 2015 kamen bis zum Herbst des Jahres noch fast dreimal so viele Flüchtlinge nach Deutschland wie im selben Zeitraum des aktuellen Jahres. Thomas de Maizière spricht in diesem Zusammenhang von einer „Trendwende beim Thema Flüchtlinge“.⁶ Als Gründe für die rückläufigen Zahlen wurden auf der Tagung unter anderem das Abkommen mit der Türkei, die Zusammenarbeit mit den Staaten entlang der sogenannten Balkanroute, die Bereit-

stellung von zusätzlichen Mitteln zur Bekämpfung der Fluchtursachen durch die EU-Kommission, der Außengrenzschutz und die Umsetzung einer Rückkehrpolitik genannt. Dennoch kann keine Rede vom Überwinden der ‚Flüchtlingskrise‘ sein, zumal unter den TeilnehmerInnen Konsens herrschte, die Bezeichnung sei irreführend und das Phänomen ließe sich nicht zeitlich begrenzen, sondern sei auch noch in den nächsten Jahren für die Europäische Union aktuell.

Darüber hinaus stehen auch noch andere ‚Krisen‘ im Raum – Krise der Eurozone, Brexit, Krise der europäischen Sicherheitsarchitektur, Akzeptanzkrise der Europäischen Union in vielen Mitgliedstaaten – die es für die Europäische Union zu bewältigen gilt und die sicherlich in besonderem Maße die Solidarität innerhalb der Gemeinschaft herausfordern. Im Laufe der Veranstaltung wurde das Solidaritätsversprechen wiederholte Male angesprochen. Es wurde intensiv diskutiert, ob dieses erzwungenermaßen eingelöst werden kann und welche Rolle die moralische Dimension dabei spielt. An mehreren Stellen wurde deutlich, dass das Konzept der Solidarität schnell seine Grenzen erreichen kann. Dennoch kam man überein, dass es ebenfalls als Chance begriffen werden müsse, die vielfältigen Krisen in der Europäischen Union überwinden zu können. Wie der Bratislava-Fahrplan betont, müsse in der aktuellen Zeit – mehr denn je – der Zusammenhalt unter den verbleibenden 27 Mitgliedstaaten gestärkt werden, damit die europäische Idee nicht untergehe.

⁵ Eurostat: Asylum and first time asylum applicants, 2016.

⁶ Zeit Online: Weniger Flüchtlinge kommen nach Deutschland, 12.10.2016.